



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
З У. 4593/18
05.12.2019. године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Стева Ђурановића, председника већа, Јелене Тишма – Јовановић и Руже Урошевић, чланова већа, са судским саветником Аном Ковачевић, као записничарем, решавајући у управном спору по тужби тужиоца "А.А." д.о.о ..., ул. ... бр. ..., које заступа Зоран Танасковић, адвокат из Београда, ул. Вука Караџића бр. 7А/III поднетој против туженог Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, ради поништаја решења број: 4-00-1496/2017 од 16.01.2018. године, уз учешће заинтересованог лица "Б.Б." доо, ул. ... бр. ..., у правној ствари заштите права у поступцима јавних набавки, по одржаној усменој јавној расправи дана 03.12.2019. године, у нејавној седници већа одржаној дана 05.12.2019. године донео је

П Р Е С У Д У

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, број: 4-00-1496/2017 од 16.01.2018. године и предмет ВРАЋА надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки да тужиоцу "А.А." д.о.о ..., ул. ... број ..., надокнади трошкове управног спора у укупном износу од 34.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем у ставу првом диспозитива, одбија се, као неоснован, захтев за заштиту права подносиоца захтева "А.А." д.о.о. ..., поднет у отвореном поступку јавне набавке добара – млеко и млечни производи, краткотрајни млечни производи за Студентске ресторане Установе Студентски центар "Београд", ЈН број Д-21/17, наручиоца Установа Студентски центар "Београд", Београд. Ставом другим диспозитива решења, одбијен је као неоснован, захтев за накнаду трошкова поступка права подносиоца захтева "А.А." д.о.о.

У тужби, поднетој преко пуномоћника, Управном суду дана 20.03.2018. године, тужилац је оспорио законитост решења туженог органа због погрешно и непотпуно утврђених чињеница и погрешне примене материјалног права. Навео је да тужени у свом коначном решењу не прихвата навод захтева за заштиту права тужиоца да изабрани понуђач “Б.Б.” d.o.o. ..., није доказао да испуњава услов – да као понуђач поседује сертификован НАССР систем за дистрибуцију и транспорт млека и млечних производа, што је као други додатни услов захтевано конкурсном документацијом под тачком 1.3.4. Као разлог у коначном решењу туженог се наводи да је изабрани понуђач доказао да испуњава овај услов, јер је наручилац (у конкретној документацији) захтевао да понуђач млека и млечних производа поседује сертификован НАССР систем, неодређујући за коју област се тај систем захтева. Овом логиком произлази да у погледу тачке 1.3.3. конкурсне документације да би услов у погледу произвођача хране, према ставу туженог органа, био испуњен и када би произвођач имао сертификован НАССР систем само за складиштење, а не и за производњу хране, јер ни у једној тачки није одређена област, као што је случај у наведеној тачки 1.3.4. која се односи на понуђача. Овакав став туженог органа последица је погрешне примене члана 47. став 1. Закона о безбедности хране. Даље наводи да је чланом 47. став 1. Закона о безбедности хране прописано да су објекти у пословању храном дужни да успоставе систем осигурања безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране (НАССР). Овај пропис је императивног карактера и значи да би понуђач био обавезан да успостави НАССР систем у свакој фази промета млека и млечних производа, па чак и у случају да конкурсном документацијом уопште није захтеван сертификован НАССР систем. Из овога следи да је понуђач дужан, сагласно закону, да поседује НАССР систем за сваку фазу коју нуди у својој понуди. Због тога није довољан сертификован НАССР систем за промет на велико и мало, какав је случај са изабраним понуђачем, јер, сагласно условима у конкурсној документацији, понуда изабраног понуђача садржи и дистрибуцију хране у 17 ресторана наручиоца. Према одредби члана 4. став 1. тачка 13. Закона о безбедности хране, промет хране састоји се од више фаза, где је као једна од фаза означена и дистрибуција. Наводи да је тужени оценио као неоснован навод из захтева за заштиту права овде тужиоца да за произвођаче В.В. и Д.Д. нису поднети докази да су уписани у Централни регистар, као правна лица, а сагласно захтеву из конкурсне документације. Истичу да је тужилац уписан у Централни регистар Министарства и да је о томе поднео потврду. Сагласно додатном услову из тачке 1.3.11. конкурсне документације захтевано је да понуђач достави потврду о упису привредног субјекта у Централни регистар и потврду о упису објекта у Централни регистар. Решењем туженог органа од 10.05.2017.године тужени орган је усвојио захтев за заштиту права који је тада поднео “Б.Б.” d.o.o. ... (сада изабрани понуђач) и који том приликом није поднео захтевану потврду у погледу објекта, уз став да је доказано да “Б.Б.” има регистрован објекат у Централном регистру Министарства, јер је чланом 15. Закона о безбедности хране прописано да се објекат за производњу и промет хране, који је одобрен у складу са посебним прописом (у овом случају у складу са Законом о ветеринарству), сматра објектом уписаним у Централни регистар. У питању је одредба члана 15. став 6. Закона о безбедности хране, којом је прописано: ”Објекат за производњу и промет хране и хране за животиње, одобрен или регистрован у складу са посебним прописом, сматра се објектом уписаним у Централни регистар и подаци о томе воде се у централном регистру”. Даље наводи да се ови прописи не односе на субјекта који се бави производњом хране. Аналогија којом се користи тужени орган у образложењу свог решења, због тога није исправна и представља погрешну примену

закона, јер из напред наведених прописа произлази да се објекат сматра уписаним у Централни регистар јер је у поступку доношења решења од стране Министарства утврђено да су испуњени услови у погледу тог решења, али у том поступку није утврђено да ли су испуњени и услови који се захтевају од субјекта пословања храном. Из ових разлога је предметно решење донето погрешном применом закона, односно члана 15. Закона о безбедности хране, као и члана 73. и 77. Закона о ветеринарству, те је погрешно примењен и члан 106. Закона о јавним набавкама. Са ових и других разлога наведених у тужби, тужилац је предложио да суд тужбу уважи, оспорено решење поништи, те обавезе тужени орган да тужиоцу надокнади трошкове управног спора за састав тужбе од стране пуномоћника из реда адвоката у износу од 36.000,00 динара.

Тужени орган је, у одговору на тужбу, детаљно образложио разлоге који су утицали на доношење одлуке са којим разлога предложио је да суд тужбу одбије као неосновану предмет реши у спору пуне јурисдикције.

Заинтересовано лице “Б.Б.”д.о.о. ..., је дана 17.04.2018. године је у одговору на тужбу оспорило све тужбене наводе и истакло да је тужени орган сваки појединачни навод тужиоца из његовог захтева за заштиту права разматрао и да је аргументовано и у складу са одредбама ЗЈН сваки од њих оценио неоснованим и без утицаја су на другачију оцену наручиоца о додели уговора о предметној јавној набавци овде заинтересованом лицу. Према оцени заинтересованог лица, тужилац својим захтевом за заштиту права није доказао да је због поступања наручиоца у предметном поступку јавне набавке претрпео било какву штету из разлога што и у неограниченом броју спровођења стручне оцене његове понуде и понуде заинтересованог лица, које су према чињеничном стању прихватљиве понуде, није могуће да наручилац његову понуду рангира боље од понуде заинтересованог лица, ради чега је проблематично и постојање активне легитимације на страни тужиоца да својим захтевом за заштиту права оспорава законитост одлуке наручиоца о додели уговора заинтересованом лицу, а сада да оспорава решење туженог органа.

Управни суд је дана 03.12.2019. године, одржао усмену јавну расправу у присуству пуномоћника тужиоца, а у одсуству уредно позваних туженог органа и заинтересованог лица, у складу са одредбом члана 38. став 1. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09), у вези са одредбом члана 34. истог закона.

Испитујући законитост оспореног решења у складу са одредбом члана 41. став 1. ЗУС-а, Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на тужбу, речи пуномоћника тужиоца на усменој расправи и увидом у списе предмета које је тужени доставио уз тужбу, оценио да је тужба основана.

У речи на усменој расправи одржаној дана 03.12.2019. године, пуномоћник тужиоца остао је у свему при наводима тужбе. Посебно је навео да изабрани понуђач није доставио НАССР декларацију за дистрибуцију робе. Истакао је да је то од посебног значаја зато што је предмет јавне набавке дистрибуција млека и млечних производа, као осетљиве робе. При овоме, указао је да докази који се односе на услов у погледу пословног капацитета, да је понуђач у претходне три године остварио промет од продаје млечних

производа, није испуњен, јер се уговори достављени од стране заинтересованог лица о промету дистрибуције робе, нису односили на млеко и млечне производе. Такође, указао је и на то да су странке у овом поступку доведене у неравноправан положај, обзиром да је тужилац примера ради, доказе о саобраћајним дозволама, морао да достави уз оверу од стране јавног бележника, уз плаћање свих такси, а што заинтересовано лице није учинило.

Из образложења оспореног решења произлази да је тужени извршио увид у конкурсну документацију као и у понуду коју је доставио изабрани понуђач и утврдио да је изабрани понуђач за произвођача Млекару Кикинда, доставио решење Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Управе за ветерину бр.323-07-10385/2016-05 од 11.05.2017.године, којим се усваја захтев наведеног субјекта у пословању храном и утврђује да објекат за прераду млека, складиштење храном животињског порекла у условима контролисане температуре, на адреси ..., ... бр. ..., ..., испуњава прописане ветеринарско-санитарне услове, односно опште и посебне услове за хигијену хране животињског порекла за детаљност производње/складиштења/промета хране животињског порекла. Под тачком 2. наведеног решења наведено је да се објекту из става 1. додељује ветеринарски контролни број 14372. Такође је утврђено да је у понуди изабраног понуђача достављено и решење Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Управе за ветерину бр.323-07-2831/2017-05 од 08.05.2017.године, којим се усваја захтев субјекта у пословању храном В.В. а.д. и утврђује да објекат на адреси Падинска Скела, Индустријско насеље бб, испуњава прописане ветеринарско санитарне услове, односно опште и посебне услове за хигијену хране животињског порекла. Под тачком 2. наведеног решења наведено је да се објекту из става 1. потврђује ветеринарски контролни број 153. Чланом 15. став 1. Закона о безбедности хране ("Службени гласник РС", број 41/2009) прописано је да се производњом и прометом хране и хране за животиње може бавити правно лице и предузетник који је регистрован у Регистру привредних субјеката и који је уписан у Централни регистар објеката (у даљем тексту Централни регистар) које води Министарство. Ставом 2. наведеног члана прописано је да се правно лице и предузетник из става 1. овог члана уписује у Регистар привредних субјеката у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката. Ставом 4. наведеног члана прописано је да се у Централном регистру воде подаци о: 1) одобреним објектима и 2) регистрованим објектима. Ставом 6. наведеног члана прописано је да се објекат за производњу и промет хране и хране за животиње, одобрен или регистрован, у складу са посебним прописом, сматра објектом уписаним у Централни регистар и подаци о томе воде се у Централном регистру. Из напред цитираних одредби Закона о безбедности хране произлази да постоји само један Централни регистар, који се води код надлежног Министарства пољопривреде и то регистар објеката, а не регистар субјеката. Субјекти који се баве производњом и прометом хране и хране за животиње, могу бити правна лица и предузетници који су регистровани у Регистру привредних субјеката, који се води код Агенције за привредне регистре, а не код Министарства пољопривреде. У мишљењу Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Управе за ветерину (наведено у решењу Републичке комисије бр.4-00-415/2017 од 10.05.2017.године) да објекти који су одобрени или регистровани у складу са посебним прописом, у овом случају Законом о ветерини, сматрају се саставним делом Централног регистра (објекта), самим тим и субјекти који су наведени у решењима Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Управе за ветерину бр. 323-07-2831/2017-05 од 08.05.2017.године и бр. 323-07-10385/2016-05 од 11.05.2017.године, сматрају се саставним делом Централног регистра који се води код надлежног Министарства. Републичка комисија указује да стварну садржину понуде, у

смислу одредбе члана 106. став 1. тачка 5. ЗЈН, представљају сви релевантни подаци у једној понуди као целини. Како се у конкретном случају, додатни услов да је произвођач привредни субјекат уписан у Централни регистар привредних субјеката, може доказати и решењем Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Управе за ветерину, које је изабрани понуђач доставио у својој понуди, то је изабрани понуђач достављањем решења бр. 323-07-2831/2017-05 од 08.05.2017.године и бр.323-07-10385/2016-05 од 11.05.2017.године, доказао да су произвођачи “В.В.”а.д. и Д.Д., испунили захтевани додатни услов, да су уписани у Централни регистар, те је предметни навод подносиоца захтева неоснован. Републичка комисија је разматрала и навод подносиоца захтева да нису поднете уредне декларације производа за одређене производе. За производ “Моја кравица маслац”, достављена је слика на којој није видљива сама декларација, а текст који је дописан поред слике, не представља декларацију. На декларацији “Златиборски јогурт” не види се произвођачка спецификација, на крем сиру нечитка је грамажа. Увидом у конкурсну документацију, у део са називом: 1.3. Други додатни услови, Републичка комисија је утврдила да је наручилац био дужан да достави и узорке и то за све позиције у оквиру предметне јавне набавке, а који се достављају по позиву наручиоца, након јавног отварања понуда. Исти се достављају у оригиналном паковању, преглед истих се врши у присуству понуђача. Узорци морају имати декларације, идентичне декларацијама које је понуђач доставио за дате производе у својој понуди. Ни један узорак не сме бити прелепљен налепницом или преправљен. Такође је утврђено да је захтевано достављање декларација производа, при чему је понуђач био дужан да достави све позиције у оквиру предметне јавне набавке декларације производа, оригинал или копију са производа које су предмет понуде. Увидом у записник о провери узорака бр. 3015 од 29.05.2017. године утврђено је да је за понуду изабраног понуђача наведено да је доставио узорке по свим позицијама у оригиналним паковањима са декларацијама које су идентичне са декларацијама које је доставио у понуди. Такође је наведено да су узорци проверавани органолептички, упоређивањем садржаја на декларацији са техничким спецификацијама у конкурсној документацији. Упоређивањем је утврђено да узорковани производи у свему испуњавају техничке спецификације из конкурсне документације. Републичка комисија најпре указује да предметном конкурсном документацијом наручилац није захтевао посебне карактеристике достављених декларација. Осим тога наручилац је за понуђене производе захтевао и достављање узорака, које је проверавао и о чему постоји записник. У истом је навео да достављене декларације у понуди изабраног понуђача одговарају декларацијама на узорцима истих. Из наведеног произлази да и у случају да достављање декларације у понуди имају одређене недостатке, наручилац је имао могућност да исте провери код испитивања узорака. У записнику о испитивању узорака наручилац је истакао да достављене декларације у понуди изабраног понуђача одговарају декларацијама на узорцима понуђених производа. Наведени записник потписао је и подносилац захтева, при чему није имао никаквих примедби у вези достављених узорака. Са ових и других детаљно наведених разлога у образложењу оспореног решења, тужени је одлучио као у диспозитиву решења.

Одредбом члана 157. ст. 1. и 2. Закона о јавним набавкама (“Службени гласник РС” број 124/12), прописано је да Републичка комисија одлучује у границама поднетог захтева за заштиту права и дужна је да се изјасни о свим наводима подносиоца захтева, као и о повредама за које подносилац захтева није знао, а које су утицале на одлуку наручиоца у поступку јавне набавке. Републичка комисија по службеној дужности испитује и да ли су испуњени законски услови за примену одређеног поступка јавне

набавке, да ли су прекршене одредбе закона због којих се уговор може поништити или је уговор ништав, као и да ли постоје разлози због којих поступак јавне набавке не може да се оконча на законит начин. Ставом 7. овог члана, прописано је да је Републичка комисија дужна да образложи своју одлуку и наручиоцу наложи предузимање одређених радњи у року од најдуже 25 дана у сврху правилног и законитог окончања конкретног поступка јавне набавке.

Код наведеног, по налажењу Управног суда, основано се тужбом истиче да је оспорено решење донето уз повреду закона на штету тужиоца. Основано се у тужби указује да је допунски услов из конкурсне документације, а који је наведен на страни 10. конкурсне документације под тачком 1.2.1. и који се односи на пословни капацитет, био да је понуђач у претходне три године: 2014., 2015. и 2016. године, са најмање три закључена уговора, остварио промет продајом млечних производа у минималном износу од 27.000.000,00 динара без ПДВ-а. Међутим, у списима које је тужени доставио суду не налазе се уговори које је изабрани понуђач закључио и који се односе на промет продаје млечних производа, већ се налазе уговори са “Mercator S” д.о.о. Нови Сад, који се односе на промет воћа, поврћа и меса, дакле, на производе који нису предмет конкретне јавне набавке. Даље, основано се у тужби истиче да тужени није образложио аргументовано и потпуно наводе из захтева тужиоца за заштиту права понуђача, а који се односе на то да је конкурсном документацијом под тачком 1.3.4. захтевано да се поседује сертификован НАССР систем за дистрибуцију млека и млечних производа, а да је изабрани понуђач поседовао наведени сертификат из кога не произилази да се односи на дистрибуцију производа који су предмет јавне набавке. Није довољно образложен од стране туженог органа у оспореном решењу ни навод захтева за заштиту права понуђача који се односи на погрешну примену члана 15. Закона о безбедности хране, као ни то да је понуђач доставио неоверене фотокопије саобраћајних дозвола и других доказа који се односе на технички капацитет.

Са наведених разлога, Управни суд налази да оспореним решењем није на јасан, потпун и довољно аргументован начин одговорено на све наводе из захтева за заштиту права понуђача, чиме је повређено право тужиоца на образложену одлуку из одредбе члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр.33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, бр. 30/10).

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, Управни суд је применом одредбе члана 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу I диспозитива ове пресуде.

У извршењу ове пресуде, тужени орган дужан је да донесе ново и на закону засновано решење, придржавајући се примедби суда датих у овој пресуди, у смислу одредбе члана 69. став 2. ЗУС-а.

Одлуку о трошковима поступка у ставу II диспозитива пресуде, суд је донео на основу члана 66. и 67. Закона о управним споровима и члана 151. и 153. Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС”, бр. 72/11 и 55/14), који закон се сходно примењује на основу члана 74. ЗУС-а, па је обавезао туженог да тужиоцу надокнади трошкове на име састава тужбе од стране адвоката у износу од 16.500,00 динара и за приступ на усмену расправу у износу од 18.000,00 динара, који износ је одмерен према

Тарифном броју 43. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката ("Службени гласник РС", бр. 121/12).

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
дана 05.12.2019. године, З У. 4593/18

Записничар
Ана Ковачевић,с.р.

Председник већа-судија
Стево Ђурановић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

АМ